



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Sąd Konstytucyjny Węgier

Author: Sebastian Kubas

Citation style: Kubas Sebastian. (2015). Sąd Konstytucyjny Węgier. W: M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), "Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej : perspektywa politologiczno-prawna" (S. 76-94). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rozdział szósty

Sąd Konstytucyjny Węgier

Sebastian Kubas

Artykuł porusza zagadnienie sądownictwa konstytucyjnego na Węgrzech w okresie transformacji ustrojowej. W pierwszej części znajdują się informacje dotyczące historii sądownictwa konstytucyjnego na Węgrzech w pierwszych latach po upadku ustroju socjalistycznego. Następnie dokonano analizy konstytucyjnych i ustawowych podstaw prawnych funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: Sąd Konstytucyjny, Węgry, wymiar sądownictwa konstytucyjnego w praktyce działania, konflikt pomiędzy Sądem Konstytucyjnym a rządem Viktora Orbana po 2010 roku

Pozycja ustrojowa

Instytucję Sądu Konstytucyjnego (węg. Alkotmánybíróság) wprowadzono na Węgrzech w 1989 roku. Ten istotny organ władzy państwowej wcześniej nie występował w tym kraju i dopiero przemiany ustrojowo-polityczne przyczyniły się do jego stworzenia. Za Sąd Konstytucyjny nie można bowiem uznać Rady Prawa Konstytucyjnego (węg. Alkotmányjogi Tanács), która istniała od 1984 do 1989 roku. Jak wskazuje Mirosław Granat, Rada nie pretendowała nawet do statusu *quasi-sądowego*, a organem odpowiedzialnym za ochronę konstytucyjności pozostawał parlament, w ramach którego działała Rada. Jej zadaniem było współdziałanie ze Zgromadzeniem Krajowym. W przeciągu 6 lat działalności Rada wydała 11 decyzji, które dotyczyły wyłącznie kontroli norm podstawowych¹.

¹ M. GRANAT: *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Warszawa 2003, s. 97–101.

W 1989 roku na mocy postanowień 21 poprawki do Konstytucji z 1949 roku wprowadzono zapis odnoszący się do Sądu Konstytucyjnego, który przyjął formę artykułu 32/A będącego IV rozdziałem Konstytucji². W czasie obowiązywania tejże Konstytucji, czyli do końca roku 2011, 2-krotnie nowelizowano artykuł odnoszący się do Sądu Konstytucyjnego. Do kompetencji Sądu zaliczono: kontrolę konstytucyjności uchwalanego prawa, anulowanie niekonstytucyjnych aktów i przepisów, badanie zgodności ustaw i aktów wykonawczych z umowami międzynarodowymi, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami władzy, orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, wydawanie opinii w sprawie rządowego wniosku o rozwiązanie organu samorządu terytorialnego. Początkowo liczbę sędziów ustalono na 15, a od 1994 roku zmniejszono ją do 11³. Kadencja wynosiła 9 lat z możliwością jednej reelekcji. Sędziowie byli wybierani przez parlament większością 2/3 głosów, a ich nominację wskazywała specjalna komisja składająca się po jednym przedstawicielu z każdej partii obecnej w Zgromadzeniu Krajowym. Sędziowie nie mogli prowadzić działalności politycznej, być członkami partii, wiązała ich także zasada *incompatibilitas*⁴.

Struktura i organizacja węgierskiego Sądu Konstytucyjnego została oparta na modelu Niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego, o czym świadczy m.in. wprowadzenie zasady *actio popularis*, czyli uznania, że każdy obywatel może wystąpić do Sądu z żądaniem sprawdzenia konstytucyjności aktu bądź przepisu bez uzasadnienia, że godzi on w prywatny interes danego obywatela, oraz przyjęcie zasady, że prawodawca może w procesie legislacyjnym pominąć istotną kwestię i pozostawić ją poza systemem prawa.

Pierwszych 5 sędziów Sądu Konstytucyjnego wybrano jeszcze w 1989 roku. Spośród nich 2 było kandydatami Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (węg. Magyar Szocialista Munkáspárt), 2 należało do opozycji, a 1 był kandydatem niezależnym. Następnych 5 sędziów wybrano w lipcu 1990 roku po pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych, ostatnich 5 wyłoniono dopiero po drugich wyborach parlamentarnych w 1994 roku. Zatem aż do 1994 roku skład Sądu Konstytucyjnego był niepełny, gdyż z 15 sędziów wybranych było 10, a gdy wreszcie uzupełniono skład, parlament zmienił zapis artykułu 32/A i zmniejszył liczbę sędziów do 11. W ówczesnej sytuacji politycznej występował problem, który był spowodowany tym, że parlamentarny komitet nominujący kandydatów nie mógł się porozumieć w kwestii obsady stanowisk. Każ-

² *Konstytucja Węgier*. Warszawa 2002, s. 53—54.

³ § 1 Act LXXIV of 1994 Amending the Constitution of the Republic of Hungary, November 22, 1994; G. HERCZEGH: *Three Years of Constitutional Court of Hungary (1990—1993). A Personal Account*. In: *Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe*. Eds. R. MÜLLERSON, M. FITZMAURICE, M. ANDENAS. Hague—London—Boston 1998, s. 83—90.

⁴ W. BRODZIŃSKI: *System konstytucyjny Węgier*. Warszawa 2003, s. 65—66; A. Czyż, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej — od Jánosá Kádára do Viktora Orbána*. Katowice 2011, s. 117—119.

da partia obecna w parlamencie mogła nominować swojego kandydata. Partia dominująca w celu przeforsowania swojego przedstawiciela musiała zagwarantować jakieś korzyści polityczne innym ugrupowaniom. Nie zawsze dochodzono do porozumienia i zdarzało się, że nie obsadzano stanowisk sędziowskich. W efekcie istniała możliwość braku potrzebnego kworum przy podejmowaniu ostatecznych decyzji przez Sąd Konstytucyjny⁵.

Trudności w obsadzaniu stanowisk sędziowskich nie udawało się przezwyciężyć przez wiele lat ze względu na brak kompromisu pomiędzy stroną rządzącą i opozycją. Dopiero w 2010 roku po zwycięstwie Fidesz i uzyskaniu przez partię większości ponad 2/3 mandatów w Zgromadzeniu Krajowym, zmieniono zapis artykułu 32/A Konstytucji z 1949 roku. Komitet nominujący kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego składał się odtąd z przedstawicieli partii obecnych w parlamencie, ale w liczbie odpowiadającej faktycznej sile poszczególnych ugrupowań. Zatem partia dominująca miała więcej członków w Komitecie niż inne partie. W 2011 roku, przed wejściem w życie nowej Konstytucji, Zgromadzenie Krajowe wydłużyło kadencję sędziów z 9 do 12 lat i zniesiono możliwość reelekcji⁶. Obecnie w celu uniknięcia sytuacji patowej odnoszącej się do braku przynajmniej połowy składu sędziowskiego Sądu Konstytucyjnego, wprowadzono artykuł 15/3 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 2011 roku (węg. 2011. évi CLI. Törvény az Alkotmánybíróságról)⁷, zgodnie z którym jeżeli sędzia nie zostanie wybrany na 90 dni przed upływem kadencji poprzednika, to temu ostatnieniu przedłuża się kadencję do czasu wyboru nowego sędziego⁸.

Pierwszym prezesem Sądu Konstytucyjnego został László Sólyom, którego działalność wywarła wielki wpływ na życie prawne oraz polityczne Węgier. Swoją funkcję piastował od lipca 1990 roku do listopada 1998 roku. W latach 2005–2010 był prezydentem Węgier. Funkcję prezesów Sądu Konstytucyjnego po László Sólyomie pełnili w latach: 1998–2003 János Németh, 2003–2005 András Holló, 2005–2008 Mihály Bihari i od 2008 roku Péter Paczolay. Od 1989 roku do dzisiaj funkcję sędziów Sądu Konstytucyjnego pełniło łącznie 37 osób, w tym 2 kobiety⁹.

Obecnie obowiązująca ustawa o Sądzie Konstytucyjnym została przedstawiona w Zgromadzeniu Krajowym w formie projektu 3 października 2010 roku. W trakcie prac w komisji oraz debaty parlamentarnej do projektu zgłoszono 127

⁵ K. KELEMEN: *The Hungarian Constitutional Court in the New Constitutional Framework*. http://www.academia.edu/1760644/The_Hungarian_Constitutional_Court_in_the_new_constitutional_framework (dostęp: 5.09.2014).

⁶ Ibidem.

⁷ Dalsze powołania na ustawę na podstawie: Act CLI of 2011 on the Constitutional Court. <http://www.mkab.hu/rules/act-on-the-cc> (dostęp: 3.09.2014).

⁸ Ibidem.

⁹ Dane pochodzą ze strony Węgierskiego Sądu Konstytucyjnego. <http://www.mkab.hu/> (dostęp: 1.09.2014).

propozycji poprawek. Ostatecznie 14 listopada 2011 roku 252 deputowanych głosowało za przyjęciem ustawy, a 105 było przeciwko. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Urzędowym 21 listopada 2011 roku, a weszła w życie 1 stycznia roku następnego.

Pozycję ustrojową Sądu Konstytucyjnego wyznacza przede wszystkim Fundamentalne Prawo, czyli Konstytucja Węgier¹⁰. 24 artykuł tego aktu jest poświęcony tej instytucji i prezentuje podstawowe zasady jego działalności. Sąd Konstytucyjny jest naczelnym organem ochrony Fundamentalnego Prawa powołanym w celu badania zgodności aktów prawnych. Do zadań Sądu zaliczono: 1) rozstrzyganie o zgodności z prawem uchwalonych, ale jeszcze nie ogłoszonych aktów, 2) rozstrzyganie na wniosek sędziego o sprawach indywidualnych odnoszących się do materii prawa, 3) rozpatrywanie skarg konstytucyjnych w sprawach indywidualnych oraz dotyczących zgodności z prawem rozstrzygnięć sędziów w sprawach indywidualnych, 4) rozstrzyganie o zgodności przepisów prawa z Konstytucją z inicjatywy Rady Ministrów, 1/4 posłów Zgromadzenia Narodowego lub Rzecznika Praw Podstawowych, 5) rozstrzyganie o niezgodności przepisów prawa z umową międzynarodową, a także wykonywanie zadań, które nakłada na Sąd ustawa kompetencyjna. W związku z prowadzonymi działaniami Sąd Konstytucyjny może uchylić sprzeczne z Konstytucją akty normatywne, przepisy prawa i orzeczenia sądu; a także może uchylić kolidujące z umową międzynarodową akty normatywne. Konstytucja nakłada na Sąd obowiązek przestrzegania konstytucyjnych i ustawowych procedur nad badaniem aktów prawnych. Artykuł 24 określa skład Sądu, którego członkami jest 15 sędziów wybieranych na 12 lat większością 2/3 głosów Zgromadzenia Narodowego. Na czele Sądu stoi prezes. Sędziowie oraz prezes nie mogą być członkami partii ani prowadzić działalności politycznej¹¹.

Pozostałe kwestie odnoszące się do pozycji ustrojowej, struktury i zakresu działania Sądu Konstytucyjnego określa ustawa kompetencyjna. Została ona uchwalona w 2011 roku pod nazwą ustawy nr CLI o Sądzie Konstytucyjnym. Składa się ona z preambuły, 4 rozdziałów i 72 artykułów. Rozdział I poświęcony jest określeniu pozycji prawnej oraz organizacyjnej Sądu Konstytucyjnego.

W sprawach z zakresu administracyjnego i organizacyjnego bieżącą działalnością Sądu Konstytucyjnego zajmuje się Biuro Sądu, na czele którego stoi Sekretarz Generalny. Jest zwierzchnikiem pracowników biura, a także bierze udział w przygotowywaniu ostatecznych wersji decyzji Sądu. Pracę biura regu-

¹⁰ Konstytucja z 1949 roku w języku węgierskim przyjmowała nazwę Alkotmány, którą dosłownie tłumaczymy „konstytucja”. Jednakże konstytucja z 2011 roku nazywa się Alaptörvény, co tłumaczy się jako „Fundamentalne Prawo”. Dlatego też w artykule głównie używane jest to drugie pojęcie, zaś nazwę Konstytucja autor stosuje w celu uniknięcia powtórzeń.

¹¹ Konstytucja Węgier zamieszczona na internetowej stronie Zgromadzenia Narodowego Węgier — The Fundamental Law of Hungary. <http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178> (dostęp: 2.09.2014).

lują Zasady Organizacyjne i dotyczące Działań Sądu Konstytucyjnego. Siedzibą Sądu jest Budapeszt. Środki finansowe na swoją działalność Sąd otrzymuje w ramach budżetu państwa.

Członkowie Sądu są niezależni i podlegają wyłącznie Fundamentalnemu Prawu i ustawom. Członkiem Sądu może zostać osoba nieskazana prawomocnym wyrokiem sądu, posiadająca wykształcenie prawnicze, po ukończeniu 45. roku życia, będąca autorytetem w dziedzinie teorii prawa (profesor uniwersytecki albo doktor Węgierskiej Akademii Nauk) lub mająca co najmniej 20-letnie doświadczenie w zawodzie prawniczym. Członek Sądu, jak wspomina o tym Fundamentalne Prawo, powoływany jest na 12 lat i nie może być po upływie tej kadencji ponownie wybrany. Istnieje zakaz, który przewiduje, że sędziowie Sądu Konstytucyjnego przez 4 lata po zakończeniu kadencji nie mogą być członkami rządu i partii politycznej. Nominacje na członków Sądu przedstawia komitet składający się z 9–15 przedstawicieli wszystkich partii i frakcji zasiadających w parlamencie. Silniejsze partie mają więcej przedstawicieli w komitecie. Kandydaci na sędziów są przesłuchiwanymi przez specjalnie powołaną do tego celu komisję parlamentarną. W przypadku odrzucenia kandydata, komitet nominuje nową osobę w przeciągu 15 dni. Parlament powołuje nowego sędziego w przeciągu 90 dni przed upływem kadencji poprzedniego członka. Urząd obejmuje się w dniu następującym po dniu wygaśnięcia kadencji poprzednika. W przypadku, gdy kadencja poprzednika została przedłużona, nowy sędzia zostaje mianowany w dniu podjęcia takiej decyzji przez parlament. Jeżeli mandaty kilku sędziów wygasają w tym samym dniu, a parlament wybierze mniejszą liczbę nowych członków, to mandat sędziego z najmłodszym stażem ulega przedłużeniu do czasu wyboru następcy. Jeżeli mandat sędziego wygasa z innych przyczyn niż upływ kadencji, to parlament powinien wybrać jego następcę w przeciągu 60 dni od wygaśnięcia mandatu. Nowi sędziowie składają przysięgę przed Zgromadzeniem Narodowym.

Zasada *incompatibilitas* zakazuje sędziom łączenia swoich stanowisk z posiadaniem mandatów w krajowych i lokalnych organach władzy oraz w administracji państwowej i samorządowej, a także w politycznych, gospodarczych i społecznych organizacjach. Jeżeli pojawia się konflikt zajmowanych stanowisk, sędzia powinien w przeciągu 10 dni od jego zaistnienia zrezygnować z dodatkowej funkcji. Sędziowie mogą prowadzić działalność naukową, edukacyjną, artystyczną, wydawniczą i intelektualną. Mają oni obowiązek składania oświadczeń majątkowych Sekretarzowi Biura Sądu Konstytucyjnego w przeciągu 30 dni od ich wyboru, a potem do 31 stycznia każdego roku i do 30 dni po wygaśnięciu funkcji. Oświadczenia mają charakter publiczny. Dołączają do nich oświadczenia małżonków, partnerów życiowych i dzieci. Płaca sędziów została określona na takim samym poziomie, jak płaca ministrów, ale premie mogą być przyznawane w wysokości połowy premii ministerialnych. Każdemu sędziemu przysługuje prawo do urlopu w wymiarze 40 dni.

Immunitet sędziego zabrania pociągania go do odpowiedzialności za wypowiedzi związane z wykonywaną pracą. Immunitet nie obejmuje sytuacji, kiedy sędzia ujawni tajemnice państwowe oraz dokona zniesławienia. W tej sytuacji wniosek o zawieszenie immunitetu składa prezydent na ręce prokuratora generalnego. Sędzia może być aresztowany za przestępstwo kryminalne, ale po uzyskaniu zgody przez Sąd Konstytucyjny. Wniosek o zawieszenie immunitetu składany jest przez sąd właściwy do rozpatrzenia sprawy.

Mandat członka Sądu Konstytucyjnego kończy się w chwili: 1) wygaśnięcia funkcji, 2) śmierci, 3) rezygnacji, 4) deklaracji stwierdzającej połączenie niedopuszczalnych stanowisk, 5) dymisji, 6) wydalenia, 7) niestawienia się sędziego przed Zgromadzeniem Narodowym w celu zaprzysiężenia, 8) przekroczenia 70 lat. Sędzia składa rezygnację z pełnionej funkcji na ręce prezesa Sądu Konstytucyjnego, który informuje o tym fakcie Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Wydalenie sędziego ze składu Sądu następuje, gdy ten: 1) nie wykonuje powierzonych mu zadań, 2) jest uznany za niewiarygodnego przez Sąd Konstytucyjny, 3) świadomie popełnił czyn karalny, za który skazał go sąd powszechny, 4) nie uczestniczy przez rok w pracach Sądu, 5) nie składa obowiązkowych oświadczeń i nie przedstawia deklaracji nakazanych prawem. Wydalenie jest ogłaszane przez prezesa Sądu na posiedzeniu plenarnym.

Do zadań prezesa Sądu Konstytucyjnego należy: 1) koordynacja czynności podejmowanych przez Sąd Konstytucyjny, 2) zwoływanie i przewodzenie sesjom Sądu, 3) określanie punktów obrad sesji plenarnych, 4) dokonywanie podziału spraw, które będą rozpatrywane przez Sąd, 5) wyznaczanie sędziów odpowiedzialnych za przygotowywanie sprawozdań z prowadzonych spraw, 6) proponowanie składu paneli orzekających w sprawach, 7) kierowanie biurem Sądu Konstytucyjnego, 8) reprezentowanie Sądu na zewnątrz, 9) nadzorowanie prac nad przygotowywaniem propozycji budżetu Sądu, 10) podejmowanie środków wiążących się z naruszeniem immunitetu sędziów. Mandat prezesa kończy się wraz z upływem kadencji lub przez złożenie rezygnacji. Rezygnację przedkłada przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego w formie pisemnej. Pensja prezesa określona została na 39-krotność pensji urzędnika państwowego. Prezes korzysta z dodatkowych świadczeń, przysługuje mu prawo do dwóch aut, domu, telefonu komórkowego, a także uposażenia po zakończeniu pełnienia funkcji w wysokości 6-krotnej pensji. Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym przewiduje także stanowisko zastępcy, którego wybierają sędziowie na sesji plenarnej na wniosek prezesa. Mandat zastępcy kończy się w chwili objęcia urzędu przez nowego prezesa, zakończenia pełnienia funkcji sędziego przez zastępcę lub jego rezygnacji¹².

Sąd Konstytucyjny pracuje w trybie plenarnym i w panelach, ponadto decyzje mogą być wydawane przez poszczególnych sędziów. Prace Sądu są tajne,

¹² Act CLI of 2011 on the Constitutional Court, Chapter I...

chyba że przepis prawa stwierdza, iż w konkretnej sprawie postępowanie ma być jawne. Naczelnym organem Sądu jest Zgromadzenie Plenarne, które składa się ze wszystkich członków Sądu Konstytucyjnego. Sędziowie mają prawo zabierać głos w dyskusji oraz głosować w trakcie obrad Zgromadzenia. Sekretarz generalny biura Sądu Konstytucyjnego uczestniczy w Zgromadzeniu z racji zajmowanego stanowiska. Prezes Sądu może zaprosić na obrady osoby spoza składu sędziowskiego, które mogą także przewodniczyć panelom sędziowskim. Korum Zgromadzenia plenarnego ma miejsce, gdy uczestniczy w nim co najmniej 2/3 składu sędziowskiego, włączając prezesa lub zastępcę prezesa Sądu. Zgromadzenie Plenarne podejmuje decyzje większością głosów w głosowaniu jawnym. W sytuacji, gdy liczba głosów jest równa, decyduje głos prezesa Sądu. W przypadku gdy sprawa rozpatrywana przez Sąd dotyczy jakiegoś sędziego, wówczas nie bierze on udziału w głosowaniu. Na wniosek prezesa Sądu Konstytucyjnego Zgromadzenie Plenarne podejmuje decyzję o składzie osobowym paneli oraz ich przewodniczących, a także wyznacza sędziego, który jest odpowiedzialny za przebieg prac nad konkretną sprawą. Składy paneli są wybierane na okres 3 lat. Istnieje możliwość powołania tymczasowego panelu na wniosek prezesa Sądu. Jeżeli panel składa się z 5 sędziów, decyzje podejmowane są większością głosów, a jeżeli poniżej 5 osób, to decyzje muszą być jednogłosne. Szczegółowe kwestie prac i liczby paneli są regulowane przez Zasady Procedur Sądu Konstytucyjnego. Panele zajmują się wszystkimi sprawami, które nie są przeznaczone do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Plenarne. Do zakresu spraw podejmowanych przez Zgromadzenie Plenarne należą: 1) badanie zgodności ustawy będącej przed ostatecznym głosowaniem w parlamencie z Konstytucją, 2) sprawdzanie poprawności, a także zasadności wniosku o usunięcie prezydenta z urzędu, 3) interpretacja przepisów Konstytucji, 4) anulowanie ustawy niezgodnej z Konstytucją lub traktatem międzynarodowym, 5) uchwalanie Zasad Procedur i Organizacji oraz Działania Sądu Konstytucyjnego, 6) zawieszenie immunitetu członka Sądu Konstytucyjnego, 7) wydawanie deklaracji o naruszeniu zasady *incompatibilitas* przez sędziego, 8) podejmowanie decyzji o wydaleniu członka Sądu, 9) wybór zastępcy prezesa Sądu i Sekretarza Generalnego Biura Sądu oraz inne sprawy wynikające z przepisów prawa. Poza tym prezes Sądu Konstytucyjnego może na swój wniosek lub wniosek 5 sędziów zaproponować rozpatrzenie sprawy przez zgromadzenie plenarne¹³.

¹³ Art. 47–53. Act CLI of 2011 on the Constitutional Court, Chapter III...

Organy uprawnione do wnoszenia spraw

Sąd Konstytucyjny rozpatruje sprawy, które są przedmiotem prac parlamentu. Ustawa CLI o Sądzie Konstytucyjnym z 2011 roku dzieli je na takie, które znajdują się w fazie *ex ante*, czyli przed uchwaleniem, oraz *ex post*, czyli po ich uchwaleniu¹⁴. Te dwa przypadki wiążą się z tzw. kontrolą prewencyjną, która ma charakter abstrakcyjny. Badanie aktów odbywa się w oderwaniu od ich stosowania. W przypadku *ex ante* Fundamentalne Prawo reguluje sposób postępowania dotyczący wnoszenia i przyjmowania spraw. W artykule 6 Konstytucji Zgromadzenie Krajowe uzyskuje prawo do występowania do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy będącej przed ostatecznym uchwaleniem. Wniosek ten jest poprzedzony wcześniejszym kierowanym do zgromadzenia przez inicjatora uchwalenia ustawy, Radę Ministrów lub przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Ograniczenie wnioskodawców ma na celu uniknięcie sytuacji pozbawienia możliwości wejścia w życie większości ustaw, gdyby prawo do inicjatywy należało do każdego obywatela. Jeżeli prezydent uzna ustawę lub któryś z jej przepisów za niezgodny z Konstytucją, a nie sprawdzono ich zgodności w fazie przed ostatecznym głosowaniem, może odesłać ją do Sądu Konstytucyjnego. Jeżeli prezydent nie zgadza się z ustawą lub którymś z jej przepisów i nie skorzystał z wcześniejszego prawa do złożenia wniosku do Sądu Konstytucyjnego, to przed podpisaniem może ją także odesłać do ponownego rozpatrzenia przez Zgromadzenie. Prezydent może skorzystać z tego prawa także wówczas, gdy Sąd Konstytucyjny nie stwierdzi niezgodności ustawy z Konstytucją w postępowaniu przeprowadzonym na wniosek Zgromadzenia Krajowego¹⁵. Jak stwierdza Anna M. Ludwikowska, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej najpowszechniej występuje typ kontroli następujący po uchwaleniu aktu prawnego, ale przed jego promulgacją. W poprzednim porządku prawnym węgierski Sąd Konstytucyjny jeszcze w 1991 roku ograniczył możliwość podejmowania kontroli aktów parlamentu (ustawy, regulaminy wewnętrzne i umowy międzynarodowe) do tych, które zostały uchwalone przez Zgromadzenie Krajowe, ale nie promulgował ich prezydent. Kontroli nie podlegały projekty, które znajdowały się w trakcie prac parlamentu¹⁶. Natomiast w fazie *ex post* Sąd Konstytucyjny badał zgodność uchwalanych praw z Konstytucją na wniosek Rzecznika Praw Podstawowych.

Jeżeli chodzi o organy uprawnione do wnoszenia spraw i ich rodzaj, to ustawa CLI o Sądzie Konstytucyjnym z 2011 roku wymienia następujące podmioty oraz rzeczowy zakres spraw:

¹⁴ Art. 23—24. Act CLI of 2011 on the Constitutional Court, Chapter III...

¹⁵ Art. 6 Konstytucji Węgier.

¹⁶ A.M. LUDWIKOWSKA: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*. Toruń 2002, s. 82—83.

- 1) Inicjatywa sądowa w celu zbadania prawidłowości norm w konkretnych sprawach. W przypadku stwierdzenia przez sędziego orzekającego w jakiejś sprawie, że prawne regulacje są sprzeczne z przepisami znajdującymi się w Fundamentalnym Prawie, zawiesza on proces postępowania, a także kieruje petycję do Sądu Konstytucyjnego stwierdzającą sprzeczność rzeczonych regulacji.
- 2) W przypadku, gdy osoba fizyczna lub organizacja, będąca stroną postępowania, uważa, że stosowane w postępowaniu sądowym regulacje są sprzeczne z Fundamentalnym Prawem i łamią prawa osoby fizycznej lub organizacji, może skierować petycję do Sądu Konstytucyjnego. Może to uczynić także wtedy, gdy już wcześniej zgłaszano takowe naruszenie. Sąd Konstytucyjny bada konstytucyjność decyzji sądowej.
- 3) Prokurator generalny może zażądać zbadania zgodności stosowania regulacji zawartych w Fundamentalnym Prawie z prawem stosowanym przy rozstrzyganiu konkretnych spraw sądowych. Wówczas wyznaczony prokurator pomaga osobie uważającej, że jej prawa są łamane.
- 4) Osoba fizyczna lub organizacja mogą wystosować skargę konstytucyjną w związku z naruszaniem ich praw i w sytuacji, gdy wcześniejsze odwołania na drodze prawnej nie przyniosły skutku. Skargi konstytucyjne są przedkładane na piśmie w przeciągu 60 dni od otrzymania kwestionowanej decyzji przez stronę lub 180 dni od wejścia w życie przepisu niezgodnego z Fundamentalnym Prawem. Istnieje możliwość złożenia skargi po upływie tego czasu, ale w związku z wystąpieniem okoliczności, na które strona ją składająca nie miała wpływu. Po zakończeniu tej sytuacji strona musi złożyć skargę w przeciągu 15 dni. W przypadku, gdy skarga dotyczy problemu, który Sąd Konstytucyjny już rozpatrywał, nie jest ona przyjmowana ponownie.
- 5) Prokurator generalny, 1/4 parlamentarzystów, Rzecznik Obrony Praw Podstawowych, prezes Sądu Najwyższego mogą zażądać zbadania poprawności przepisów wynikających z umów międzynarodowych.
- 6) Sąd Konstytucyjny bada rezolucje parlamentarne dotyczące zarządzenia referendum lub odrzucenia przez parlament wniosku o przeprowadzenie referendum. W tym przypadku Sąd sprawdza jedynie zgodność petycji i prac nad przeprowadzeniem lub odrzuceniem wniosku o referendum pod względem kryterium legalności.
- 7) Na wniosek rządu Sąd Konstytucyjny wydaje opinię na temat poprawności działań i zgodności z Fundamentalnym Prawem podmiotów samorządu lokalnego.
- 8) Na wniosek rządu Sąd Konstytucyjny wydaje opinię na temat poprawności działań i zgodności z Fundamentalnym Prawem kościołów. Ponadto zgodność postępowania tych podmiotów jest sprawdzana w odniesieniu do ustawy o wolności religii i świadomości oraz prawnego statusu kościołów, wyznania i wspólnot religijnych.

- 9) Na wniosek rezolucji parlamentu Sąd Konstytucyjny zajmuje się odwołaniem prezydenta z urzędu. Sąd sprawdza, czy rezolucja jest zgodna z Fundamentalnym Prawem i innymi przepisami prawa węgierskiego wiążącymi się z funkcją prezydenta. W przypadku gdy wniosek o wszczęcie procedury *impeachmentu* jest sprzeczny z prawem, wówczas Sąd w trybie natychmiastowym kończy postępowanie. Sąd Konstytucyjny może wezwać prezydenta w celu wysłuchania w przypadku, gdy jest on podejrzany o złamanie prawa.
- 10) Sąd Konstytucyjny bada konflikt interesów, który powstaje pomiędzy organami państwa i organami samorządu terytorialnego, z wyjątkiem sądów i władz administracji publicznej. Sąd działa na wniosek strony konfliktu.
- 11) Sąd Konstytucyjny bada zgodność z Konstytucją aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego.
- 12) Na wniosek parlamentu, specjalnej komisji powołanej przez parlament, a także prezydenta lub rządu, Sąd Konstytucyjny przeprowadza interpretację przepisów konstytucyjnych¹⁷.

Procedura składania wniosków i ich rozpatrywanie przez Sąd Konstytucyjny wygląda w następujący sposób. Podmioty, które chcą złożyć sprawę do zbadania przez Sąd, muszą mieć reprezentanta posiadającego wykształcenie prawnicze. Prawnicy, którzy we własnym imieniu składają wnioski, mogą sami występować w roli oficjalnych przedstawicieli. Wniosek musi zawierać podstawowe dane podmiotu wnoszącego sprawę do rozpatrzenia. Należy w nim wyrazić prośbę o anulowanie lub zmienienie przepisu, przepisów prawa lub decyzji sądu. Prośba powinna być sformułowana bardzo dokładnie. Wniosek winien zawierać uzasadnienie celowości rozpoczęcia procedury pracy przez Sąd, a w przypadku skargi konstytucyjnej — problematykę łamania prawa, które gwarantuje Konstytucja. Wnioskodawca musi uzasadnić, dlaczego w jego opinii decyzja sądu czy akt parlamentu są niezgodne z Fundamentalnym Prawem lub umową międzynarodową. Postępowanie Sądu Konstytucyjnego odnosi się wyłącznie do wskazanej we wniosku prośby. Wszystkie wnioski należy składać bezpośrednio na adres Sądu Konstytucyjnego. Jeżeli sąd powszechny składa skargę konstytucyjną związaną z toczącą się sprawą, to do czasu rozpatrzenia skargi przez Sąd Konstytucyjny, może wstrzymać postępowanie sądowe. Ponownie ten sam wniosek może być złożony do rozpatrzenia przez Sąd, tylko w przypadku, gdy całkowicie uległo zmianie otoczenie prawno-społeczne wskazane jako uzasadnienie w poprzednim wniosku. Złożonych wniosków nie można wycofywać, z wyjątkiem skarg konstytucyjnych. W przypadku rozpatrywania uchwały parlamentu dotyczącej przeprowadzenia referendum Sąd Konstytucyjny powiadamia prezydenta i Narodową Komisję Wyborczą o rozpoczęciu procesu badania, czy uchwała jest zgodna z Fundamentalnym Prawem.

¹⁷ Art. 25—38. Act CLI of 2011 on the Constitutional Court, Chapter III...

Proces badania wniosków przez Sąd Konstytucyjny jest bezpłatny, wnioskodawca pokrywa jedynie koszty przygotowania i dostarczenia wniosku. Ale, jeżeli wnioskodawca w składanym wniosku zawarł sformułowania obraźliwe i znieważające, a także utrudnia i celowo opóźnia przeprowadzenie badania wniosku, wówczas Sąd nakłada karę grzywny w wysokości od 20000 do 500000 forintów. Odwołanie od konieczności zapłaty kary rozpatrywane jest przez panel Sądu Konstytucyjnego powołany w tym celu przez prezesa Sądu Konstytucyjnego.

Wstępne badanie wniosku pod kątem jego zgodności z wymogami proceduralnymi należy do Sekretarza Generalnego Biura Sądu Konstytucyjnego, który wcześniej jest także zobowiązany do przygotowania tekstu regulaminu Zasad Procedur Sądu Konstytucyjnego. Jeżeli wniosek nie spełnia wymogów proceduralnych, sekretarz wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia. Czas przeznaczony na ponowne przekazanie poprawionego wniosku upływa wraz z 30 dniem od daty dostarczenia go wnioskodawcy. Po upływie tego terminu, a także jeżeli wniosek przekazany zostanie w formie niezgodnej z procedurami, nie jest rozpatrywany. Wnioski nie są rozpatrywane także w przypadku: 1) niedotrzymania innych terminów przez wnioskodawców, 2) gdy nie podano reprezentanta wnoszonej sprawy, 3) jeżeli wskazana do zbadania kwestia nie należy do kompetencji Sądu Konstytucyjnego, 4) gdy nie mają odpowiedniej formy prawnej i są bezpodstawne. Decyzję o odrzuceniu wniosku podejmuje sędzia Sądu Konstytucyjnego.

Decyzję o dopuszczeniu do procesu badawczego skargi konstytucyjnej podejmuje panel sędziowski. Do jego kompetencji należy określenie zakresu wstępnych wymagań proceduralnych w stosunku do wnoszonej skargi konstytucyjnej. Jeżeli panel odrzuca skargę, powinien podać uzasadnienie swojej decyzji.

Sąd Konstytucyjny podejmuje decyzję na podstawie dostarczonych dokumentów składających się na wniosek. W związku z prowadzonymi pracami Sąd może wezwać wnioskodawcę lub inny podmiot (przedstawiciel organu władzy wykonawczej, ustawodawczej, państwowej, samorządowej, Unii Europejskiej, organizacji i instytucji międzynarodowych) w celu wysłuchania, a także żądać od podmiotu wydania deklaracji, opinii lub przesłania dokumentów. Ustawa nakłada obowiązek współpracy na podmioty wezwane przez Sąd. Ponadto może skontaktować się z sądem powszechnym, aby uzupełnił wyjaśnienia dotyczące konkretnej sprawy. W przypadku spraw odnoszących się do łamania praw człowieka Sąd może wezwać eksperta w celu prezentacji jego opinii na badany temat. Wnioskodawca ma wgląd do dokumentów, które powstają w trakcie procesu badania sprawy przez Sąd. Jeżeli w trakcie prac okazuje się, że badana sprawa nie jest już aktualna, wówczas Sąd kończy pracę nad wnioskiem. Jeśli zaś w celu wydania ostatecznej decyzji przez Sąd potrzebne jest zakończenie procesu pracy innego organu, następuje odroczenie prac przez Sąd Konstytucyjny.

Sąd Konstytucyjny wzywa sąd powszechny do wstrzymania wskazania sposobu i podmiotu wykonania decyzji, jeżeli wiąże się ona z badaną przez Sąd sprawą, a długość prac nad nią, a także ostateczna decyzja Sądu, przekracza czas wykonania owej decyzji przez odpowiedni organ. Wstrzymanie wydania decyzji przez sąd powszechny nakazem Sądu Konstytucyjnego następuje także, gdy może on spowodować poważne i nieodwracalne straty, a także w każdej innej sprawie, jeśli taką decyzję podejmie Sąd. Jeżeli wnioskodawca kwestionuje jakąś sprawę, a we wstępnej ocenie Sądu może być niezgodna z prawem, wówczas Sąd Konstytucyjny tymczasowo wstrzymuje jej oddziaływanie prawne. Zawieszenie kończy się w chwili wydania ostatecznego orzeczenia przez Sąd. W sytuacji gdy Sąd nie anuluje i nie wskaże konieczności poprawienia przepisów, wówczas podaje do wiadomości datę ich wejścia w życie.

Sędzia Sądu Konstytucyjnego, który jest krewnym wnioskodawcy albo uczestniczył w procesie sądowym przy wydawaniu wyroku, nie może być obecny w trakcie prac nad wydawaniem orzeczenia odnoszącego się do skargi konstytucyjnej. W sytuacji gdy sędzia jest osobiście i bezpośrednio zaangażowany w daną sprawę i jego ocena może być subiektywna, nie może uczestniczyć w procesie wydawania orzeczenia dotyczącego zgłoszonego wniosku. W trybie natychmiastowym sędziowie Sądu zgłaszają jego prezesowi sytuację, która może ich wykluczyć z orzekania w konkretnej sprawie. Wniosek o wykluczenie sędziego z postępowania w konkretnej sprawie może złożyć wnioskodawca na etapie prac od momentu złożenia wniosku do wydania orzeczenia. Wniosek musi być uzasadniony. Sędzia powinien zapoznać się z wnioskiem i ustosunkować się do niego. Ostateczną decyzję podejmuje wyznaczony do tego celu panel sędziowski¹⁸.

Charakter i skutki orzeczeń

Sąd Konstytucyjny wydaje orzeczenia w zakresie spraw mu przedłożonych i w tak zwanych sprawach tymczasowych na podstawie odpowiednich przepisów prawa. Swoje orzeczenia musi uzasadnić. Odrzuca wnioski: 1) co do których orzekania nie posiada kompetencji, 2) których wnioskodawca nie miał prawa złożyć, 3) które zostały przygotowane nienależycie lub zgłoszone ponownie bez poprawienia niewłaściwych kwestii, 4) których zawartość nie odpowiada wymogom stawianym przez Ustawę o Sądzie Konstytucyjnym, 5) które były już rozpatrywane. Decyzje Sądu są bezpośrednio przedstawiane wnioskodawcy. Sędzia Sądu Konstytucyjnego, który nie zgadza się z jego ostateczną decyzją

¹⁸ Art. 51–62. Act CLI of 2011 on the Constitutional Court, Chapter III...

i głosował przeciwko niej, może dołączyć do niej uzasadnienie swojego stanowiska. Także Sędzia, który głosował za przyjęciem ostatecznej decyzji, ale jego opinia w pewnej kwestii różni się, może pisemnie uzasadnić swoje stanowisko¹⁹.

Decyzje podejmowane przez Sąd Konstytucyjny są wiążące dla każdego obywatela Węgier. Wobec decyzji Sądu nie przysługuje apelacja, a ich skutki rodzą prawne konsekwencje wynikające z przepisów Fundamentalnego Prawa. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy parlament nie może jej uchwalić. Jeżeli przepis lub przepisy ustawy są niezgodne z Konstytucją, Sąd wzywa Zgromadzenie Krajowe do poprawy wadliwego przepisu lub przepisów. Jeżeli rezolucje zawarte w umowie międzynarodowej są sprzeczne z Fundamentalnym Prawem, wejście w życie takiego traktatu zostaje wstrzymane. Następnie Węgry zwracają się do organizacji międzynarodowej, która jest odpowiedzialna za przygotowanie aktu, o wycofanie przepisów niezgodnych z prawem węgierskim lub, jeżeli istnieje taka możliwość, organy państwowe Węgier same na drodze prawa eliminują konflikt pomiędzy przepisami umowy i Fundamentalnego Prawa. Przepisy prawa, mimo że już uchwalone, w przypadku stwierdzenia nieważności są anulowane. W szczególności ustawa o Sądzie Konstytucyjnym odnosi się tutaj do przypadków odnoszących się do praw człowieka: 1) przepisów zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Podstawowych, 2) skarg konstytucyjnych dotyczących łamania praw człowieka, 3) spraw, które były rozpatrywane przez inne sądy, ale nie znaleziono pozytywnych rozwiązań, 4) problemów łamania praw człowieka, które nie zostały oficjalnie zgłoszone, 5) spraw zgłoszonych przez prokuratora generalnego związanych z konkretnymi sprawami wiążącymi się z łamaniem praw człowieka. Artykuł 41 ustęp 2 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym podkreśla, że w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy budżetowej, zostaje ona anulowana w całości lub jej kwestionowane przepisy.

Sąd Konstytucyjny może zdecydować, że podważany i rozpatrywany przepis prawny może być zastosowany tymczasowo w rozpatrywanej konkretnej sprawie. Sąd wzywa parlament do rozpatrzenia kwestionowanego przepisu i jego modyfikacji w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Jeżeli jakiś przepis lub cały akt jest niezgodny z zapisami przyjętej przez Węgry umowy międzynarodowej, ale jest z kolei zgodny z Konstytucją, wówczas ten przepis lub akt może być przez stronę rządową lub prawników zmodyfikowany w wyznaczonym czasie lub na podstawie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego.

W przypadku stwierdzenia przez Sąd Konstytucyjny niezgodności przepisu prawa odnoszącego się do praw człowieka, w wyniku czego owe prawa mogą być łamane, taki przepis zostaje uchylony. Anulowane zostają także decyzje sądu wydane na podstawie wadliwego przepisu. Ponadto decyzje związane bezpośrednio

¹⁹ Art. 63–68. Act CLI of 2011 on the Constitutional Court, Chapter III...

lub pośrednio z decyzją sądu, która została anulowana przez Sąd Konstytucyjny, ulegają kasacji. W takich sytuacjach powinny odbyć się nowe procesy sądowe uwzględniające poprawne przepisy prawa.

Decyzje Sądu Konstytucyjnego dotyczące anulowania przepisów prawa, zawieszenia wejścia w życie przepisów prawa, zbadania uchwały parlamentu zarządzającej przeprowadzenie referendum, usunięcia prezydenta Węgier z urzędu oraz interpretacji zapisów Fundamentalnego Prawa są publikowane w Węgierskim Dzienniku Urzędowym (węg. Magyar Közlöny). Ponadto Sąd Konstytucyjny może zarządzić ogłoszenie każdej innej decyzji w tymże dzienniku. Wszystkie decyzje Sądu Konstytucyjnego powinny być dostępne w wersji elektronicznej na oficjalnej stronie Sądu z możliwością stałego i bezpłatnego dostępu do nich. Ustawa o Organizacji i Administracji Sądów powinna regulować sposób upubliczniania decyzji sądowych. Wstrzymanie obowiązywania przepisu, przepisów i całych aktów ma miejsce od następnego dnia od opublikowania decyzji Sądu Konstytucyjnego w węgierskim Dzienniku Urzędowym. Jeżeli akt, który Sąd Konstytucyjny anulował, został już promulgowany, a nie wszedł w życie, na mocy prawa nie może być uznany za legalny. Anulowany przepis nie odnosi się do spraw podjętych z jego uwzględnieniem, które rozstrzygnięto przed lub w dniu podjęcia decyzji o sprzeczności przepisu z Konstytucją przez Sąd.

W przypadku anulowania przepisu lub aktu skierowanego do rozpatrzenia przez Sąd w konkretnej sprawie lub skargi konstytucyjnej, taki akt nie może być brany pod uwagę podczas procedur decyzyjnych Sądu Konstytucyjnego. Jednakże Sąd może postanowić, że wejście w życie decyzji będzie skutkowało w innym czasie niż w dniu po jej ogłoszeniu w węgierskim Dzienniku Urzędowym. Proces anulowania przepisów prawa nie może wpływać na te decyzje sądowe, które są oparte na anulowanych przepisach, chyba, że tak postanowi Sąd Konstytucyjny. Sąd może zażądać rewizji postępowania kryminalnego lub dotyczącego innego wykroczenia poza prawo, jeżeli ostateczna decyzja sądu była niezgodna z prawem konstytucyjnym. Dotyczy to sytuacji, gdy ponowne rozpatrzenie sprawy może wpłynąć na zmniejszenie lub zwolnienie od kary, a także ograniczenie dolegliwości kary. W tym przypadku powinno się uwzględniać przepisy ustawy dotyczącej procedur kryminalnych i ustawy dotyczącej procedur wykroczeń prawnych.

Jeżeli w trakcie wykonywania swoich obowiązków, podczas procedury postępowania, Sąd Konstytucyjny zauważy pomyłkę występującą w systemie prawa, wynikającą z pracy prawodawców tworzących przepisy, która stoi w sprzeczności z Fundamentalnym Prawem, wzywa odpowiedni podmiot do poprawienia wadliwego przepisu w określonym czasie. Artykuł 47 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym wymienia rodzaje owych pomyłek: 1) popełniono błąd, w tym także dotyczący postanowień umów międzynarodowych, które są sprzeczne z Prawem Fundamentalnym, 2) przepis prawny nie wchodzi w życie, mimo że prawodawca

tworząc go, zastosował poprawną wykładnię prawa i dobrze skonstruował przepis, 3) okazuje się, że istotna część przepisów prawnych wyprowadzona z Fundamentalnego Prawa jest niespójna.

Sąd Konstytucyjny w trakcie postępowania wynikającego z wykonywania obowiązków może wskazać w decyzji wymagania konstytucyjne oparte na Fundamentalnym Prawie, których celem jest wzmocnienie przestrzegania i stosowania Fundamentalnego Prawa. Owe wymagania powinny znaleźć zastosowanie przede wszystkim w sprawie, w której prowadzone jest postępowanie Sądu.

Na szczególną analizę zasługują relacje pomiędzy Sądem Konstytucyjnym a rządem Viktora Orbána, które odzwierciedlają praktykę działań Sądu w ostatnich latach. Od 2010 roku premier oraz członkowie jego gabinetu, a także większość parlamentarna należąca do Fidesz przeobraża system prawa węgierskiego. W wielu przypadkach czyni to, lekceważąc zasady konstytucyjne. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego są obchodzone w taki sposób, że po negatywnych decyzjach Sądu, Zgromadzenie Krajowe uchwała poprawki do Konstytucji i w ten sposób wprowadza prawo, które Sąd musi uznać za nadrzędne, gdyż przybiera postać protekcji konstytucyjnej. Sytuacja ta wywołuje protesty instytucji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej i Rady Europy.

Do przykładowych sytuacji, kiedy strona parlamentarno-rządowa nie zastosowała się do orzeczeń Sądu Konstytucyjnego, należą przedstawione dalej przykłady. Po pierwsze, w 2011 roku Sąd Konstytucyjny uznał ustawę o Kościele za niezgodną z prawem ze względów proceduralnych. Mimo to, parlament zmieniając przepisy Regulaminu Zgromadzenia Krajowego, nadał tejże ustawie protekcję konstytucyjną. Po drugie, uprawniono sędziów-praktykantów do wydawania orzeczeń sędziowskich, co wcześniej zakwestionował Sąd Konstytucyjny. Po trzecie, Sąd Konstytucyjny uznał za niezgodne z prawem wprowadzenie podatku od pensji, które otrzymywali byli urzędnicy państwowi. Mimo tego podatek na mocy Fundamentalnego Prawa może być pobierany. Po czwarte, naczelny prokurator może ponownie rozpatrywać sprawy, które Sąd Konstytucyjny anulował ze względu na to, że przy ich prowadzeniu rażąco naruszono przepisy prawa²⁰.

Od czasu uchwalenia Fundamentalnego Prawa do 2014 roku koalicja Fidesz i KDNP 5-krotnie nowelizowała jego zapisy. Za każdym razem Sąd Konstytucyjny wskazywał na brak przestrzegania procedur prawnych, a także na niekonstytucyjność pewnych przepisów. Pierwsza poprawka z 4 czerwca 2012 roku dotyczyła uchwalenia Przejściowych Przepisów dostosowujących prawo

²⁰ *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. European Commission for Democracy through Law. Venice Commission (17th June, 2013).* [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)012-e) (dostęp: 2.09.2014).

węgierskie do Fundamentalnego Prawa. Uznawała ona, że te przepisy dotyczące ustawy zasadniczej stanowią de facto jej część. Ponadto osłabiała niezależność Narodowego Banku Węgier, wprowadzała możliwość wpływania na jego decyzje przez inną instytucję państwową oraz nakazywała uchwalenie zmian w poborach byłych prezydentów większością 2/3 głosów parlamentarzyistów. W grudniu 2012 roku Sąd Konstytucyjny wydał orzeczenie statusu prawnego postanowień Przepisów Przejściowych, uznając, że nie mają tymczasowego charakteru i anulował je. Jednakże Zgromadzenie Krajowe przyjęło pierwszą poprawkę w jej pierwotnym brzmieniu²¹. 29 października 2012 roku uchwalono drugą poprawkę w Konstytucji, która dotyczyła wymogu rejestracji w celu skorzystania z prawa do głosowania podczas wyborów parlamentarnych. W związku z krytyką wyrażoną przez Sąd Konstytucyjny, zapisów tych nie umieszczono bezpośrednio z Fundamentalnym Prawie, ale w Przepisach Przejściowych. Trzecia poprawka ograniczała wolność użytkowania, sprzedaży i nabywania ziemi węgierskiej i nakazywała wyrażenie zgody przez 2/3 głosów deputowanych przy wprowadzaniu jakichkolwiek zmian w istniejącym prawie obrotu ziemią.

W marcu 2014 roku Zgromadzenie Krajowe przyjęło 4 poprawkę do Fundamentalnego Prawa większością 265 głosów, przy 11 przeciwko, pozostała część posłów na znak protestu wstrzymała się od głosu. Mocą artykułu 19, 4 poprawki anulowano orzeczenia Sądu Konstytucyjnego wydane przed 2011 rokiem. Uważa się jednak, że jest to niepotrzebna ingerencja w niezależność Sądu Konstytucyjnego, który sam wydał orzeczenie nr 45 w 2012 roku stwierdzające, że orzeczenia wydane podczas obowiązywania Konstytucji z 1949 roku nie będą miały mocy prawnej. Artykuł 12, 4 poprawki uściśla, że Sąd Konstytucyjny może dokonywać rewizji Fundamentalnego Prawa i poprawek tylko ze względów proceduralnych zawartych w Fundamentalnym Prawie i odnosić swoje orzeczenia do konkretnych przepisów, a nie całych aktów. Oznacza to utratę możliwości rewizji już wymienionego prawa ze względów substancjonalnych.

Na podstawie artykułu 17, 4 poprawki Sąd Konstytucyjny może rewidować ustawę budżetową, nawet jeżeli dług publiczny nie przekroczy 1/2 PKB. Poprzednie przepisy ograniczały taką ingerencję do sytuacji, kiedy dług publiczny osiągnie 1/2 PKB. Ponadto w przypadku osiągnięcia przez dług publiczny wartości 1/2 PKB rząd może wydać obligacje bez zgody jakiejkolwiek innej instytucji. Jedynie Sąd Konstytucyjny może zbadać prawidłowość wydanego aktu. Artykuł 12, 4 poprawki nakłada na Sąd Konstytucyjny konieczność rozpatrzenia sprawy wniesionej przez sąd powszechny w terminie 30 dni. Wiadomo, że jest to niemal

²¹ T. BOROS: *Constitutional Amendments in Hungary: The Government's Struggle against the Constitutional Court*. Friedrich Ebert Stiftung. Budapest Buro, February 2013. http://www.fesbp.hu/common/pdf/Nachrichten_aus_Ungarn_februar_2013.pdf (dostęp: 17.04.2013).

niemożliwe do wykonania. Ten sam artykuł wyposaża Sąd Najwyższy i naczelnego Prokuratora w inicjatywę wnoszenia spraw do Sądu Konstytucyjnego. Powoduje to, że te dwie instytucje nabierają charakteru politycznego, a szczególnie Sąd Najwyższy powinien być niezależny²².

Po raz piąty Fundamentalne Prawo uległo nowelizacji 16 września 2014 roku. Uznano, że kampania wyborcza będzie dozwolona w telewizji i radiu komercyjnym, które będą mogły emitować reklamy partii politycznych bezpłatnie. Poza tym wspólnoty religijne będą mogły określać siebie jako Kościoły, ale Zgromadzenie Krajowe w dalszym ciągu będzie miało prawo wyznaczania kościołów mających zniżki podatkowe i inne przywileje. Prezes Narodowego Urzędu Sądowego nie będzie mógł przenosić spraw sądowych poza przeznaczony rejonowo do tego sąd²³. Uchwalone zmiany Sąd Konstytucyjny uznał za częściowo niezgodne z prawem. Odnosi się to do umieszczenia reklam politycznych w trakcie kampanii przez media komercyjne w formie bezpłatnej, a także nierówne traktowanie kościołów.

Działania rządzącego krajem premiera Viktora Orbána prowadzą do tego, że uprawnienia Sądu Konstytucyjnego ulegają ograniczeniom. Dochodzi do zaburzenia mechanizmu kontroli i równowagi władz. Rządzący Fidesz przeforsowuje prawo, które wcześniej Sąd Konstytucyjny uznał za niezgodne z ustawą zasadniczą. Utwierdza to elitę władzy w przekonaniu, że można obchodzić jego orzeczenia. Poprawki do Konstytucji mają różny charakter, co dowodzi tego, że wszelkie przepisy prawa, zakwestionowane przez Sąd Konstytucyjny, mogą być uchwalone przez parlament kontrolowany przez Fidesz w randze konstytucyjnej. Jak zauważa Andrzej Sadecki, „wykorzystywanie zasady nadrzędności ustawy zasadniczej i regulowanie przepisami konstytucyjnymi szerokich obszarów typowych dla regulacji ustawowych godzi jednak w powagę konstytucji i budzi szereg obaw dotyczących erozji prestiżu węgierskiego prawa”²⁴.

²² *Opinion on the Fourth Amendment...*

²³ *Comments on the Fifth Amendment to the Fundamental Law of Hungary.* http://tasz.hu/files/tasz/imce/ngo_comments_on_the_5th_amendment_to_the_fundamental_law_october2013.pdf (dostęp: 2.09.2013).

²⁴ Cyt. za: A. SADECKI: *Węgry: kontrowersje wokół zmian konstytucji.* <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-03-13/wegry-kontrowersje-wokol-zmian-konstytucyjnych> (dostęp: 1.09.2014).

Sebastian Kubas

The Constitutional Court of Hungary

Summary

The Constitutional Court of Hungary was established in 1989, which was a time of great political, economic, and social changes. During the first years of its functioning, the Court was to be comprised of fifteen justices; however, the bench remained incomplete until 1994. The difficulties in the appointment of justices were connected with the fact that the political parties represented in the Parliament were obligated to come to a consensus, which proved to be problematic. In 1994, the number of justices in the Constitutional Court of Hungary was reduced to eleven. The first chairman of the Constitutional Court was László Sólyom, who was later elected President. In 2010, after Fidesz won the parliamentary election, the process of appointing justices was simplified and a rule was instituted which dictated that it was the winning party who would decide the majority of the appointments.

The legal base for the activity of the Constitutional Court can be found both in the Constitution as well as the appropriate statute. The Fundamental Law of Hungary, passed in 2011 (i.e. the Constitution of Hungary) acknowledges that the Constitutional Court's purview includes first and foremost the analysis of conformity of the legislative acts. On the other hand, the current Act on the Constitutional Court was passed on November 14th, 2011, and it contains the detailed description regarding the structure and functioning of the Constitutional Court. According to the Act, the Constitutional Court consists of fifteen justices appointed for twelve years by the National Assembly.

In the light of the current events, the chapter emphasises the relationship between the Constitutional Court and Viktor Orbán's cabinet, as the latter has restricted the purview of the Constitutional Court several times, a move which was highly criticised both in Hungary and rest of Europe.

Key words: the Constitutional Court, Hungary, the practical aspect of the constitutional judiciary, the conflict between the Constitutional Court and Viktor Orbán's cabinet after 2010

Sebastian Kubas

Das Verfassungsgericht in Ungarn

Zusammenfassung

Das ungarische Verfassungsgericht wurde im Jahre 1989 gegründet, als in Ungarn große politische, wirtschaftliche und soziale Umwandlungen stattfanden. In den ersten Jahren sollte das Verfassungsgericht 15 Richter umfassen, doch es trat bis zu 1994 in voller Besetzung nie auf. Bei der Berufung der Richter gab es Schwierigkeiten, denn die ihren Sitz im Parlament habenden Parteien mussten sich darüber einigen, was nicht leicht war. Im Jahre 1994 wurde die Zahl der Richter bis auf 11 beschränkt. Zum ersten Gerichtspräsidenten wurde László Sólyom, späterer Präsident Ungarns gewählt. Im Jahre 2010 nachdem die Partei FIDESZ die Macht in Ungarn übernommen hatte, vereinfachte man die Art und Weise der Ernennung zum Richter des Verfassungsgerichts und beschloss, dass die Meinung des siegreichen Lagers dabei entscheidend ist.

Die gesetzliche Grundlage der Tätigkeit des Verfassungsgerichtes befindet sich sowohl in der Verfassung als auch im entsprechenden Gesetz. Das 2011 verabschiedete Grundgesetz Ungarns (so heißt auch die ungarische Verfassung) entscheidet, dass sich das Verfassungsgericht vor allem mit der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsakten befasst. Das derzeit geltende Gesetz über das Verfassungsgericht wurde am 14. November 2011 verabschiedet und gerade es stellt alle mit der Struktur und Funktionen des Verfassungsgerichts verbundenen Fragen dar. Das Organ besteht aus 15 für jede 12 Jahre durch die Nationalversammlung gewählten Richtern.

In Anbetracht der gegenwärtigen Geschehnisse ist nicht unerheblich, die Wechselbeziehungen zwischen dem Verfassungsgericht und der Viktor Orbáns Regierung zu untersuchen. Die letztgenannte hat schon mehrmals ihre Überlegenheit ausgenutzt und die Kompetenz des Verfassungsgerichts beschränkt, was sowohl in Ungarn als auch in ganz Europa scharf kritisiert wurde.

Schlüsselwörter: Verfassungsgericht, Ungarn, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Praxis, Konflikt zwischen dem Verfassungsgericht und der Viktor Orbáns Regierung nach 2010